

GESTÃO DAS IES PRIVADAS NO DF

Mara Lúcia Castilho, Centro Universitário de Brasília

(mara.castilho@uniceub.br)

RESUMO

O presente estudo tem caráter exploratório e descritivo com a intenção de identificar os modelos de gestão das IES particulares não universitárias no Distrito Federal (DF). O método adotado no estudo é analítico comparativo, apoiando-se no confronto entre as IES pesquisadas e partindo de determinados indicadores. A investigação adota uma abordagem preferencialmente qualitativa, objetivando interpretar o significado dos fenômenos identificados. O universo pesquisado abrange as IES não universitárias do Distrito Federal. A amostragem foi constituída por 3 IES, tendo participado da coleta de dados 50% dos gestores e 10% do total de docentes de cada uma destas 3 IES. A coleta de dados realizou-se por meio de análise documental, entrevista semi-estruturada e questionários. Foi possível verificar que a gestão das IES é centralizada, sendo as decisões tomadas, em sua maioria, pelos dirigentes das instituições. Não foi possível, porém, caracterizar as práticas gerenciais das IES como próprias de um único modelo de gestão. As características de gestão mais acentuadas que a nossa pesquisa identificou são aquelas do modelo racional burocrático, tendo sido também identificadas características do modelo de anarquia organizada, bem como a falta de um planejamento mais adequado da parte das IES.

Palavras-chave: Gestão de Instituição de Educação Superior, Modelo de gestão de IES

1 Introdução e objetivo

Os dados dos últimos três Censos da Educação Superior (2000, 2001 e 2002) revelam que houve um aumento de 26,8% no número de IES privadas em todo o país. Além de serem sujeitas ao controle da qualidade do ensino que ministram pelo sistema de avaliação do Ministério da Educação, o surgimento de novas instituições faz com que busquem, ainda mais, diferenciais competitivos para se desenvolverem no mercado.

O processo de mudança, fruto de uma economia globalizada, e a expansão das IES no Brasil promoveram o aumento da competitividade entre estas e tem contribuído para que busquem a melhoria dos serviços oferecidos, objetivando o aperfeiçoamento de seu processo de gestão e oferta de novos produtos para seus alunos e ex-alunos a fim de que ambos possam permanecer sempre atualizados.

Tachisawa e Andrade (2001) entendem que a preocupação-chave das IES, hoje, gira em torno de equacionar as questões relacionadas à necessidade de melhoria da qualidade do processo

ensino-aprendizagem e à necessidade de diminuir custos operacionais e melhorar o desempenho global das instituições.

A regulamentação da avaliação das IES pelo Poder Público na década de 90 e as mudanças geradas pelo impacto da globalização contribuíram para o desencadeamento de um novo fenômeno, principalmente por parte das IES privadas: a preocupação em rever seus modelos e métodos administrativos para serem propulsoras de inovações técnicas, científicas e sociais necessárias à inserção do país no conjunto de avanços globais e desafiadores da modernidade (FRANCO, 2002).

Trabalhando, há dez anos, na área da avaliação institucional e na administração de uma IES foi possível acompanhar os percalços enfrentados por sua Administração Superior para adaptar-se às mudanças da legislação educacional brasileira desde a promulgação da Lei 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), de 20 de dezembro de 1996. Essa experiência despertou o interesse em conhecer melhor, por meio de uma abordagem científica, a realidade na área da gestão das Instituições de Educação Superior (IES).

Se é que se pode usar a expressão “modelo de gestão”, o presente estudo procura saber se existe algum tipo de “modelo organizacional” hegemônico, utilizado pelas IES privadas no DF.

O trabalho identificou os elementos predominantes no modelo de gestão praticado pelas organizações educacionais de educação superior no Distrito Federal, fazendo uma análise crítica comparada dos mesmos.

2 Gestão de Instituições de Ensino

O uso do termo gestão da educação pode se referir muitas vezes a modelos distintos, embora complementares, de gestão dentro de uma instituição de educação (da gestão administrativa à gestão do processo educacional). Restringir a instituição de educação ao aspecto político-pedagógico, sem levar em consideração a gestão dos meios a serem utilizados para que seus fins sejam alcançados, parece-nos constituir um equívoco. Encontram-se, habitualmente, em uma instituição de ensino pessoas envolvidas na administração do estabelecimento escolar, cujas ações voltam-se para atividades relativas à direção, à coordenação de serviços de secretaria e às atividades complementares que viabilizam a realização do processo pedagógico, bem como aquelas pessoas envolvidas nas atividades de ensino-aprendizagem propriamente dita, especialmente o docente na sua relação com o aluno (PARO, 2001).

De acordo com Bordignon e Gracindo (2001), a literatura educacional utiliza os termos Gestão da Educação e Administração da Educação ora como sinônimos, ora como termos distintos. O termo gestão, às vezes, é utilizado como sendo um processo dentro da ação administrativa; algumas vezes é apresentado como sendo a intenção de politizar a ação administrativa; outras vezes, ainda, aparece com a conotação de prática administrativa, como sinônimo de gerência; por último, pode aparecer como o processo político-administrativo da educação, por meio do qual a prática social da educação é organizada e orientada. Segundo os autores, as conseqüências negativas à prática social da educação gerada pela forma tecnicista e descomprometida como a administração da educação se desenvolveu na década de 70 levou a uma reação na utilização do termo administrador por parte dos educadores (BORDIGNON; GRACINDO, 2001).

O termo gestão deve ser entendido conforme definição de Lück (2000): como a representação de novas idéias que buscam estabelecer, na organização, uma orientação transformadora, a partir da dinâmica das relações que ocorrem em seu contexto interno e externo.

21. Modelos de gestão e organização de instituições de ensino

Lima (1999) considera a dificuldade de se obter uma resposta “correta” ou “mais completa” do que venha a ser um modelo de gestão. Um modelo de gestão normalmente é definido como: uma forma ideal, uma forma de estruturação, um conjunto articulado de preceitos legais, uma hierarquia, um conjunto estruturado de princípios e regras, uma forma de alcançar a eficácia e a maximização dos recursos. Esse excesso de definições, segundo o autor, possibilita-nos uma imagem plural de modelos de gestão e uma pluralidade de práticas possíveis.

Existem duas dimensões de modelos teóricos de referência: a primeira concerne aos modelos de análise das organizações escolares, que nos permitem realizar leituras interpretativas e descritivas das realidades escolares, e a segunda descreve os modelos normativistas ou as teorias que propõem princípios organizacionais e prescrevem soluções com base em filosofias e em valores freqüentemente desdobrados em métodos e técnicas de administração e gestão. Na primeira dimensão, estamos falando de focalizações teóricas da escola como organização burocrática, como arena política, como cultura etc. Na segunda, somos confrontados com teorias organizacionais, doutrinas gestionárias ou sistemas de administração que focalizam normativamente a escola, do ponto de vista do Desenvolvimento Organizacional, da Gestão por Objetivos ou do Planejamento Estratégico (LIMA, 1999). Neste trabalho, foi dada ênfase à primeira dimensão, ou seja, aos modelos de análise que se aplicam às organizações educacionais.

Com relação aos modelos de análise das organizações educacionais, Lima (2001) descreve quatro modelos de organizações que podem ser encontrados nas instituições de ensino:

- a) o político (objetivos em conflito e tecnologia clara);
- b) o racional (objetivos claros e consensuais e tecnologia clara)
- c) o anárquico (objetivos em conflito e tecnologia ambígua); e
- d) o de sistema social (objetivos consensuais e tecnologia ambígua).

Modelo Político

De acordo com Lima (2001), o modelo político realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objetivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito e a racionalidade política – racionalidade em função dos indivíduos e de suas ações. O modelo político enfatiza o dissenso, o conflito e a negociação entre grupos de interesse.

Partindo-se do princípio de que qualquer organização possui uma diversidade de interesses que os seus atores perseguem por vias diferenciadas, este modelo, no entendimento de Estevão (1999), considera a atividade política uma dimensão essencial das organizações. Existe o reconhecimento de que a autoridade formal é apenas uma das fontes de poder e de que os conflitos são normais e se constituem em fatores significantes da promoção de mudanças. Quanto aos processos de tomada de decisão, no modelo político eles aparecem como processos complexos de negociação.

Modelo Racional/Burocrático

O modelo racional, segundo Lima (2001), acentua a clareza dos objetivos organizacionais, que não constituem matéria relevante para discussão e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes. As organizações são centradas na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais. A ação organizacional é entendida como sendo o produto de uma decisão claramente identificada ou de uma escolha deliberada, calculada, ou seja, racional. A racionalidade, porém, não é exclusiva do modelo racional. Está presente, também, na perspectiva burocrática, o que faz com que o modelo racional seja designado muitas vezes como burocrático.

Baseado no modelo burocrático de Max Weber, o modelo racional, por seu grau de consensualidade em torno dos objetivos, possibilita a existência de um sistema de referências completo e consciente do ponto de vista técnico, a partir do qual é possível conhecer as escolhas possíveis e prever suas conseqüências para alcançar o mais alto grau de eficiência. Este modelo é referenciado como racional por afastar erros, afetos e sentimentos, ou seja, por decidir racionalmente. O modelo racional é típico do homem econômico, que acentua o consenso, a certeza e a estabilidade (LIMA, 2001). Segundo o mesmo autor, este modelo de gestão é o predominante nos estudos sobre a escola, apesar das dificuldades de sua aplicação às organizações educacionais. É o mais encontrado nas escolas por estas apresentarem comportamentos estáveis, baseados numa estrutura de papéis e de tarefas, passando pela delegação de autoridade e de departamentalização.

O modelo racional-burocrático tem merecido atenção dos estudiosos dos fenômenos organizacionais no campo da educação, de acordo com Estevão (1999), pelo fato das instituições de ensino deterem um conjunto único de objetivos claros que orientam seu funcionamento. Segundo o autor, esses objetivos ou metas são traduzidos pelos níveis hierárquicos e centralizadores superiores da burocracia em critérios racionais de execução para os docentes e outros atores, e os processos de decisão se desenvolvem segundo o modelo racional de resolução de problemas.

O modelo racional-burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planejamento e de tomada de decisões, a estabilidade e o caráter preditivo das ações organizacionais (LIMA, 2001).

Modelo Anarquia Organizada

Outro modelo, apresentado por Cohen, March e Olsen (1972 apud LIMA, 2001), é o da anarquia organizada, caracterizado por objetivos considerados pouco claros e em conflito, onde as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas, imagem contrária ao do modelo racional ou burocrático.

Por sua vez, Dagnino e Gomes (1999) diferenciam o modelo da anarquia organizada do modelo racional por supor que a ação administrativa carece de propostas claras e que o comportamento da instituição não pode ser deduzido dos interesses individuais. As ações individuais não produzem decisões racionais. Os problemas, no modelo anárquico de gestão, são permanentes e não são necessariamente resolvidos por processos de escolha. Segundo os autores, nesse modelo a base de informação é deficiente, a gestão é congestionada pelo cotidiano e a

busca de consenso se dá por meio do controle da agenda decisória e do acesso à informação. Os atores não têm um propósito claramente definido nos processos decisórios do modelo de anarquia organizada.

Cohen, March e Olsen (1972 apud LIMA, 2001) esclarecem que qualquer organização, especialmente as organizações educativas e as organizações públicas, pode ser entendida parcialmente como uma anarquia organizada, por encontramos três características gerais ou três tipos de ambigüidade em sua gestão:

- a) objetivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática. A organização descobre suas preferências por meio da ação muito mais do que age com base em suas opções;
- b) processos e tecnologias pouco claros e pouco compreendidos pelos membros da organização. Embora consiga sobreviver ou até mesmo produzir, seus processos não são compreendidos por seus membros. Operam com base em procedimentos de simples tentativa-erro, em invenções pragmáticas de necessidade;
- c) participação fluída, do tipo *part time*. Os participantes variam na quantidade de tempo e esforço que dedicam a diferentes domínios. O envolvimento varia de uma ocasião para outra. As audiências e os decisores mudam constantemente.

Lima (2001) explica que a imagem de anarquia organizada não envolve um juízo de valor ou uma apreciação negativa, muito embora a expressão, à primeira vista, venha sugeri-la. Não significa, tampouco, má organização, ou mesmo desorganização, mas contraste com a organização burocrática. Significa, sobretudo, desconexão entre estruturas, atividades, objetivos e procedimentos, decisões e realizações.

Modelo de Gestão Estratégica

Sobre o modelo de gestão estratégica, Estevão (1999) faz referência, *a priori*, aos conceitos de estratégia e planejamento. Sobre estratégia, o autor diz estar ligada a qualquer processo de tomada de decisões que afete toda a organização por um prazo temporal dilatado, constituindo um conjunto de decisões e de ações que têm por finalidade assegurar a coerência interna e externa das ações organizacionais, mobilizando todos os seus recursos para alcance de metas. Segundo o autor, o termo estratégia aparece muito pouco na literatura gerencial antes da II Grande Guerra, evoluindo apenas após os anos 60. No que concerne à estratégia, esta se relaciona não com os custos, mas com a diferenciação, com a capacidade de a organização oferecer algo de caráter único, que possua vantagem concorrencial sustentável e competência distintiva.

Neste modelo a gestão está vinculada ao planejamento, tornando-se este uma das principais funções do gestor (ESTEVÃO, 1999). A natureza do planejamento evoluiu, passando de uma função que se restringia às preocupações orçamentárias para perspectivas que realcem a capacidade de previsão. Neste sentido, a gestão estratégica, para o mesmo autor, é um processo global que visa à eficácia, integrando o planejamento estratégico a outros sistemas de gestão. O gestor estratégico ultrapassa o papel de “planejador” profissional, tornando-se conselheiro e facilitador das decisões em todos os níveis da organização.

O trabalho de Estevão (1999) descreve os limites e as potencialidades da gestão estratégica aplicada às escolas. Se pensarmos no sentido estrito de um modelo que se orienta para

a criação de fatores intimamente ligados ao aumento da competitividade e da produtividade, com combinações de mercados e produtos na base das margens de lucro, sua transposição para o campo da educação torna-se mais difícil. O autor sugere, porém, questões que podem servir de objeto de discussão pelos responsáveis pela gestão das instituições educacionais, uma vez que um dos objetivos da gestão estratégica é assegurar que as organizações no seu conjunto se articulem com o meio onde estão inseridas. Sendo assim, as instituições de ensino podem ganhar com este tipo de gestão, por serem igualmente afetadas por um conjunto de fatores ambientais importantes, como, por exemplo: a legislação, as mudanças de condições de trabalho, a competição entre as escolas públicas e entre as privadas, o nível de desenvolvimento tecnológico, entre outros.

Estevão (1999) afirma que a gestão estratégica nas instituições de ensino abarca um leque complexo de responsabilidades e tarefas, obrigando-as a:

- a) definir sua “ambição” a fim de investir no esforço de todos para a produção de um diferencial organizacional;
- b) distinguir possíveis áreas em que a instituição educativa pode adquirir vantagem competitiva em face das outras instituições;
- c) reelaborar a estrutura organizacional, facilitando a consecução das atividades segundo uma organização mais flexível através de equipes pluridisciplinares ou de grupos autônomos;
- d) envolver todos os atores na construção do futuro;
- e) fornecer os atores em diferentes áreas, propiciando condições para o exercício de um pensamento criativo etc.

Modelo da organização que aprende (Learning Organization)

Nestes tempos de reestruturação do sistema educacional, as escolas se vêem obrigadas a aprender, segundo Bolívar (2001), para atender às demandas dessas reformas estruturais do sistema. Diante do contexto em que se encontram as escolas, pode ser produtiva a adoção por parte das mesmas do modelo das organizações que aprendem. Uma organização que aprende (Bolívar, 2001, p.3):

é aquela que tem uma competência nova, que a capacita para – aprendendo colegiadamente da experiência passada e presente – processar a informação, corrigir erros e resolver seus problemas de um modo criativo e transformador, não meramente de modo acumulativo e reprodutivo (tradução nossa).

A figura de organização que aprende nos leva a pensar nos membros da escola como pessoas comprometidas, participativas, que perseguem propósitos comuns e que se esforçam para desenvolver modos eficazes para o alcance de metas. O modelo de organização que aprende exige a constante capacitação e o crescimento intelectual de seus membros. As investigações empíricas sobre as organizações que aprendem são muito poucas e quase nulas no âmbito educativo.

Bolívar (2001) adverte sobre a necessidade de se situar a proposta de adoção deste modelo de gestão de forma a estimular iniciativas coerentes, de acordo com a realidade das instituições de

ensino. Essa advertência é para não incidir em erros anteriores de transferir estratégias empresariais para as escolas, sem levar em consideração a realidade das instituições educacionais.

3 Caracterização da pesquisa

A natureza da pesquisa é de caráter exploratório e descritivo, uma vez que se propõe a descrever a pluralidade de processos de algumas instituições educacionais, a fim de que se possa conhecer sua realidade organizacional. Segundo Lakatos e Marconi (2003), todas as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científicos. O método adotado no presente estudo é comparativo, por ser aquele que permite o confronto entre realidades distintas, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências (LAKATOS; MARCONI, 2003).

O objeto de estudo do presente trabalho foram as IES privadas do DF. Há que se esclarecer, contudo, que se optou por pesquisar somente as IES privadas não universitárias, por se tratar de um objeto pouco explorado em pesquisas desta natureza. Desta forma, a população de IES pesquisadas foi representada por 40 instituições mantenedoras. Não foi possível abordar todas as 40 IES privadas não universitárias do Distrito Federal que compõem o escopo desta pesquisa. A partir desse número foi elaborada uma amostragem.

Uma classificação pelo tempo de funcionamento das IES pesquisadas identificou dois grandes grupos: aquelas com três anos ou mais de funcionamento e aquelas com menos de três anos de funcionamento. Obteve-se, então, no primeiro grupo, 23 IES, e, no segundo, 17 IES. Para fins deste trabalho, convencionou-se que as IES com menos de quatro mil alunos são consideradas pequenas, aquelas com quatro mil a doze mil alunos são consideradas médias e as que possuem mais de doze mil alunos, grandes.

Os critérios estabelecidos para fixar a amostra das IES pesquisadas foram os seguintes:

- a) ser IES privada não universitária, uma vez que o trabalho se propôs a pesquisar faculdades da iniciativa privada;
- b) ter, no mínimo, três anos de funcionamento, período designado pela legislação educacional anterior a 2001, para autorização de funcionamento ou credenciamento de IES privadas¹;
- c) Oferecer um elenco de, no mínimo, cinco cursos de graduação.

Por razões éticas, temos o cuidado de não identificar as instituições pesquisadas e doravante serão referenciadas como IESA, IES B e IES C. Das IES pesquisadas, duas (IES A e C) localizam-se em Brasília (no Plano Piloto) e a outra (IES B) em uma das suas Regiões Administrativas (cidade satélite) do DF.

¹ Esse período foi considerado curto para consolidação do planejamento das IES e foi alterado pelo Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, que ampliou esse período para cinco anos.

Instrumentos de coleta de dados

A pesquisa foi realizada com a utilização de três instrumentos de coleta de dados: análise documental, entrevista semi-estruturada e questionário para os docentes.

A entrevista semi-estruturada, segundo instrumento de coleta de dados adotado, foi utilizada para coletar informações sobre o modelo de gestão adotado pela IES e sobre o aproveitamento da competência dos docentes na gestão da IES (em ambos os casos na perspectiva do gestor). O roteiro de entrevista contou com 21 questões.

As entrevistas com os gestores das IES foram realizadas no período de 10 de julho a 30 de outubro de 2003, com horários previamente agendados. No mesmo período foram aplicados os questionários aos docentes. Reiteradas visitas às IES permitiram que se obtivesse resposta de, aproximadamente, 10% do total de docentes (86) das IES pesquisadas. Distribuídos os questionários entre as três IES pesquisadas, obtivemos um retorno de 20,9% de respondentes da IES A, 11,3% de respondentes da IES B e 8,2% de respondentes da IES C.

Tratamento e análise dos dados

O Modelo de Gestão praticado pelas IES

A análise do modelo de gestão praticado pelas IES pesquisadas foi realizada com base nas estruturas organizacionais encontradas nestas IES e nas ações de seus gestores. Nossa intenção foi identificar os elementos predominantes na gestão das IES pesquisadas a fim de caracterizar o modelo de gestão das mesmas. Com base nos modelos teóricos descritos no item 2.1 (p. 3) deste trabalho, agrupamos as características do modelo de gestão das IES de acordo com: (1) sua organização acadêmica; (2) seus objetivos; (3) sua estrutura organizacional, (4) seu modelo de gestão e (5) sua cultura de planejamento.

Organização acadêmica das IES

A análise do Regimento Interno das IES e de seus organogramas permitiu identificar que as três IES pesquisadas são instituições privadas (mantidas e administradas por pessoas jurídicas de direito privado), não-universitárias (atuam numa área específica de conhecimento ou formação profissional e a criação de novos cursos superiores depende da autorização do Poder Executivo) e as três IES organizam-se academicamente, conforme prevê a legislação brasileira², sob a forma de faculdades.

² Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, art. 7º : Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em: I – universidades, II – centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.

Objetivos das IES

Analisando-se os documentos das IES pesquisadas foi possível verificar que os objetivos destas instituições são semelhantes entre si. Entre os objetivos elencados na documentação analisada, podemos citar:

- a) formar profissionais especialistas de nível superior, em cursos de graduação presenciais ou a distância, compromissados com a realidade e com a solução dos problemas nacionais e da região;
- b) incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica;
- c) suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional;
- d) promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade;
- e) comunicar o saber através do ensino, de publicações e de formas de comunicação etc.

O ensino de graduação é o objetivo principal das IES. A clareza dos objetivos organizacionais é característica do modelo Racional Burocrático, conforme transcrito no item 2.1 (p. 3).

Estrutura organizacional das IES

Outra característica do modelo racional burocrático é a existência de uma estrutura organizacional rígida. No modelo Racional Burocrático, a rigidez das leis, dos regulamentos, da hierarquia e da organização formal são imprescindíveis para a execução de tarefas racionais. Nas IES pesquisadas observamos que os órgãos e setores previstos na estrutura organizacional apresentada possuem forma hierárquica fixa, sendo seu organograma estabelecido pelo Regimento Interno aprovado pelo MEC. A estrutura organizacional dessas IES confirma-se como sendo bastante rígida.

A estrutura acadêmica das três IES é muito semelhante no que se refere ao número de Órgãos Colegiados e suas funções. Todas as três IES pesquisadas possuem 2 Órgãos Normativos e Deliberativos. Com relação aos órgãos executivos, a IES A possui Diretoria Geral, Secretaria Geral e Coordenações dos cursos; a IES B possui Direção Geral, Secretaria Geral e Coordenações dos cursos de graduação; e a IES C possui Diretoria Geral, Coordenação, Colegiados de Curso e Instituto Superior de Educação.

Na IES A, a composição dos Órgãos Deliberativos é a que segue:

- a) Conselho Superior de Administração - 6 representantes da mantenedora e 10 representantes da comunidade docente, discente e comunidade externa; e
- b) Conselho Acadêmico – 4 representantes da mantenedora e 8 representantes dos corpos docente e discente.

Na IES B, a composição dos Órgãos Deliberativos é a seguinte:

- a) Conselho Superior – 4 representantes da mantenedora e 11 representantes do corpo docente, discente e da sociedade; e
- b) Conselho Acadêmico – 3 representantes da mantenedora e 11 representantes do corpo docente e discente.

Na IES C, seus Órgãos Deliberativos são compostos por:

- a) Conselho Superior – 5 representantes da mantenedora e 11 representantes do corpo docente e discente; e
- b) Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – 4 representantes da mantenedora e 9 representantes do corpo docente e discente.

A análise constatou que os Órgãos Deliberativos das 3 IES são compostos por maioria de representantes docentes. Não foi, no entanto, possível identificar de que forma se dá essa participação. Sendo sua exigência apenas formal e prevista no Regimento Geral das IES, a pesquisa não identificou se a participação docente nos órgãos colegiados é efetiva e ativa, representativa do posicionamento dos docentes da instituição nas decisões a serem tomadas.

Modelo de gestão praticado pelas IES, na perspectiva dos gestores e docentes

O modelo de gestão racional burocrático se caracteriza igualmente por uma prática marcada pela centralização das decisões nos dirigentes, traduzindo-se por uma certa “dominação hierárquica”. Na visão da maioria dos gestores das IES B (62,5%) e C (85,7%) a gestão em suas IES é centralizada, tendo unicamente os dirigentes como agentes do processo decisório. Já na IES A, três dos gestores entrevistados percebem como centralizado o processo de gestão, enquanto os demais gestores acreditam que as decisões são discutidas amplamente (Quadro 1). O fato de os gestores da IES A não serem unânimes na definição do processo decisório na instituição pode demonstrar uma característica do modelo de anarquia organizada, onde esses processos não são claramente definidos, ao menos nesta IES. É curioso notar que, embora a maioria dos entrevistados participe dos órgãos colegiados normativos e deliberativos, inclusive docentes, eles consideram que as decisões são tomadas apenas pelos dirigentes. Esse fato demonstra que a existência de órgãos colegiados nem sempre traduz uma efetiva participação dos atores nas IES, configurando-se, por vezes, como mero cumprimento de formalidade burocrática.

Quadro 1 – Tipo de gestão praticada pela IES, na visão dos gestores entrevistados

IES	Gestor	Resposta
A	1	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
A	2	“Decisões tomadas a partir de visão integrada, que levam em consideração o ambiente interno, externo, o pedagógico e o administrativo.”
A	3	“Decisões tomadas de forma flexível e adaptadas às situações instáveis, sempre que necessário.”
A	4	“Decisões tomadas a partir de discussões amplas que envolvem os docentes.”
A	5	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
A	6	“Decisões tomadas de forma flexível e adaptadas às situações instáveis, sempre que necessário”
A	7	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
B	1	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”

continua

B	2	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
B	3	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
B	4	“Decisões tomadas a partir de visão integrada, que levam em consideração o ambiente interno, externo, o pedagógico e o administrativo.”
B	5	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
B	6	“Decisões tomadas a partir de visão integrada, que levam em consideração o ambiente interno, externo, o pedagógico e o administrativo.”
B	7	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
B	8	“Decisões tomadas de forma flexível e adaptadas às situações instáveis, sempre que necessário.”
C	1	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
C	2	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
C	3	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
C	4	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
C	5	“Decisões tomadas a partir de visão integrada, que levam em consideração o ambiente interno, externo, o pedagógico e o administrativo.”
C	6	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”
C	7	“Decisões tomadas somente pelos dirigentes.”

Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora

Na visão dos docentes o tipo de gestão praticado pelas IES é essencialmente centralizado nas decisões dos dirigentes (Tabela 1 - 46,2% da IES A, 47,6% da IES B e 46,2% da IES C).

Tabela 1 - Tipo de gestão praticada na IES, na visão dos docentes entrevistados

			INSTITUIÇÃO			
			Instituição A	Instituição B	Instituição C	Total
Tipo de gestão praticada pela IES	Decisões pelos dirigentes	Count	12	10	18	40
		% within INSTITUIÇÃO	46,2%	47,6%	46,2%	46,5%
	Decisões por discussões amplas	Count	3	2	2	7
		% within INSTITUIÇÃO	11,5%	9,5%	5,1%	8,1%
	Decisões com visão integrada	Count	5	5	6	16
		% within INSTITUIÇÃO	19,2%	23,8%	15,4%	18,6%
	Decisões por formas flexíveis	Count	2		3	5
		% within INSTITUIÇÃO	7,7%		7,7%	5,8%
	Não sei informar	Count	4	4	10	18
		% within INSTITUIÇÃO	15,4%	19,0%	25,6%	20,9%
Total	Count	26	21	39	86	
	% within INSTITUIÇÃO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora

Aproximadamente 20% dos docentes (Tabela 1) não souberam informar nada sobre o tipo de gestão praticado pela sua IES. Este fato pode estar relacionado à quantidade de horas que tais docentes trabalham na IES e com o tipo de atividade que eles desenvolvem na organização. Quando os docentes apenas ministram aulas, com pequena carga horária, parecem alheios aos processos de gestão da instituição.

A análise das respostas da entrevista semi-estruturada revelou que os projetos institucionais desenvolvidos nas IES não são do conhecimento de seus gestores. Na IES A cinco gestores (71,4%) conhecem algo apenas sobre os processos do curso que está sob sua responsabilidade e nada sobre os projetos desenvolvidos pela IES. Na IES B, três gestores (37,5%) nada sabem sobre os projetos em desenvolvimento na IES. Na IES C, três gestores (42,8%) não souberam responder sobre os projetos em desenvolvimento na sua IES e três outros (42,8%) sabiam dizer apenas algo sobre o curso sob sua responsabilidade. Das três IES, porém, a IES C foi aquela na

qual a maior parte dos gestores (57,1%) demonstrou saber responder algo sobre algum dos projetos em andamento em sua IES.

A falta de conhecimento das ações globais da instituição é elemento característico do modelo Anarquia Organizada. Nesse modelo, as ações geralmente são individuais, não produzindo decisões racionais e institucionais. No caso das IES pesquisadas, embora os objetivos aparentem ser bastante claros, as ações dos gestores parecem ser isoladas e a base de informação deficiente, devido ao fato dos gestores saberem responder apenas sobre seu(s) curso(s) específico(s), aqueles diretamente sob sua responsabilidade. Por conseguinte, a gestão parece estar “congestionada” pela falta de compreensão de processos das IES por parte dos docentes.

Cultura de planejamento das ações dos gestores

Quando indagados sobre a existência de uma cultura de planejamento nas IES em que atuam, a maioria dos gestores respondeu que além do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), geralmente não existe outro tipo de planejamento. O PDI, instituído pela Resolução nº 10, de 11 de março de 2002, é exigido quando do credenciamento e credenciamento das IES e contempla principalmente os objetivos da IES, projeto de qualificação docente e as metas da instituição em seu projeto de expansão e melhoria da infra-estrutura, para um período de cinco anos.

Constatamos que as IES pesquisadas não adotam a cultura de planejamento como parte integrante de seus processos de gestão. Os gestores da IES A dizem que a instituição possui PDI (71,4%). Desses porém, 2 (28,5%) dizem que o PDI já está implantado e três (42,8%) dizem que está sendo elaborado e/ou ainda em implantação. Na verdade, parece que as informações sobre o planejamento não são muito divulgadas entre os gestores. Esse indicativo é mais uma característica do modelo de gestão de Anarquia Organizada.

Na IES B a maioria dos gestores (75%) sabe da existência do PDI. Todavia, os gestores 7 e 8 da IES B (Quadro 2) estão convencidos de que o que existe no PDI não é o que é executado pela IES, além dos feitos da IES onde atuam não possuir outro tipo de planejamento que o PDI.

Na IES C dois gestores (1 e 3, Quadro 6) dizem não haver cultura de planejamento. Os demais gestores (42,8%), apesar de dizerem que existe algum tipo de planejamento, não citam o PDI como instrumento de planejamento. Os únicos gestores da IES C que citam o PDI como instrumento de planejamento são os gestores 5 e 7. Já o gestor 2 (Quadro 2) da mesma IES deixa claro que o planejamento é determinado pela Direção enquanto o gestor 5 (Quadro 2) diz que o planejamento é “muito casuístico”.

Concluimos que as IES pesquisadas aparentam solucionar os problemas de forma não planejada, caracterizando falta de propostas claras para os processos de resolução de problemas e na definição de estratégias para o alcance das metas estabelecidas pela instituição.

Quadro 2 – Existência de uma cultura de planejamento na IES, na visão dos gestores entrevistados

IES	Gestor	Resposta
A	1	“Por setores sim. O PDI está sendo elaborado. Na instituição como um todo não sei informar, pois ela não tem, ainda, as metas a serem atingidas.”
A	2	“Tem PDI, que já está implantado, já tem um ano ou um ano e meio. A IES possui cultura de estar seguindo o que está no planejamento dela.”
A	3	“O PDI já foi desenvolvido e está se aperfeiçoando para atender ao MEC. Não sei responder se tem cultura de planejamento, você deve procurar o Diretor Acadêmico para saber isso.”
A	4	“Bom, a instituição é nova e então estamos tentando criar cada vez mais a cultura do planejamento. Para toda instituição que quer sobreviver a médio e longo prazo, sem planejamento não sobrevive, ainda mais no mercado competitivo que é hoje a instituição de ensino.”
A	5	“Existe.”
A	6	“A instituição possui uma cultura de planejamento e estratégias, que é bem freqüente. A instituição possui um PDI e vem sendo implantado. Não está totalmente implantado.”
A	7	“A instituição tem um PDI que está sendo apresentado ao MEC agora. Eles pedem por cinco anos. Não sei se o nosso é por cinco anos. Acredito que esse é um período muito longo, mas acredito que por três anos, pelo menos, temos sim.”
B	1	“Existe um PDI de informática. Existe mais ou menos uma cultura de planejamento. Na verdade, os cursos são muito novos. Como a instituição cresceu muito rápido, por exemplo, agora é que estão organizando os projetos pedagógicos dos cursos.”
B	2	“Tem PDI e está em vigor desde o ano passado, não sei dizer direito porque isso aí é com outro departamento. Não se pode falar de uma cultura de planejamento. Para falar de uma cultura tem que ser algo que já vem há muito tempo, sistematicamente. Em três anos que estou aqui, eram 4 cursos agora são 13, eu não estava aqui na época, mas na época não foi tudo tão planejado assim não. As coisas foram acontecendo. Nem tudo é planejado em longo prazo. A gente sabe que muita coisa planejada em longo prazo, muita coisa não funciona.”
B	3	“Não existe cultura de planejamento. Não tem PDI.”
B	4	“Existe. Possui PDI, mas não sei dizer de que forma ele está sendo implementado e executado, porque isso é com a diretoria de planejamento. Sei que esse assunto foi conversado conosco e que ela estava para fazer esse plano.”
B	5	“Possui PDI planejado para cinco anos. Não sei quando foi implantado. Essa informação é com outra pessoa, responsável por isso.”
B	6	“Sim, com certeza. A gente tem que melhorar muito, mas existe. Tudo é publicado, os alunos e professores têm acesso. Faz parte do projeto da instituição.”
B	7	“Tem PDI, a diretoria de planejamento que fez. Participei um pouco de sua confecção, mas sei que ele existe. Há três anos eram 4 cursos, hoje temos 13. Esses cursos não estavam previstos no PDI, vem acompanhando uma tendência de mercado. Não tem cultura de planejamento. Está começando.”
B	8	“Até 2000 tínhamos 3 cursos, de 2000 para cá passamos para treze cursos. Foi criada essa diretoria para ver a viabilidade de novos cursos. Queríamos crescer. Muitas coisas que aprovamos não estão do PDI porque a coisa foi sendo feita de forma muito rápida. Vemos aquilo que não existe no mercado e oferecemos. As coisas surgem de conversas, nem sempre dá para se pensar em PDI planejado. Às vezes acontece de hoje para amanhã. A instituição é nova e as coisas são muito dinâmicas.”
C	1	“Se existe, eu não tenho conhecimento. Talvez até possa ter, mas não que eu saiba.”
C	2	“Sim. A Direção Geral faz o planejamento e aí reúne os responsáveis para implantar o que eles estão propondo.”
C	3	“Não ”
C	4	“Tem, mas não é a ideal, isso é uma coisa que tem que ser melhorada, principalmente no nível estratégico.”
C	5	“Nós temos uma cultura de planejamento basicamente por questões econômicas e financeiras. A gente tem que fazer um planejamento cuidadoso, que ainda é um planejamento muito casuístico, muito na base do dia-a-dia do que está acontecendo na IES, não é um planejamento a longo prazo, apesar de que nós temos um PDI, como é exigido pelo MEC, para cinco anos.”
C	6	“Ela vem adquirindo a cultura de planejamento, porque como cresceu muito rapidamente e inicialmente estava muito focada na figura da Direção Geral, agora vem adquirindo uma postura de planejamento.”
C	7	“Esse é um problema. Como a IES é nova, o que ocorreu foi o seguinte: houve um planejamento inicial e depois o crescimento da instituição começou atropelar a necessidade desse planejamento. Faltava tempo para parar e planejar.”

Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora

Esses resultados demonstram não existir um planejamento mais elaborado por parte da instituição e muitas vezes nem por parte dos gestores com relação a seu setor em específico, no

caso os coordenadores de curso. Embora muitos dos gestores componham os órgãos colegiados das IES, estes parecem estar alheios à atuação destes órgãos, não tendo conhecimento das decisões dos referidos colegiados. De um lado, a maioria dos gestores da IES A (57,1%) não soube informar sobre a existência de instrumentos de planejamento. De outro lado, as respostas dos gestores da IES B, embora vagas, demonstram que eles ignoram os instrumentos de planejamento existentes na IES (Quadro 3). Na IES C dois gestores não responderam à questão e os cinco (71,4%) que responderam dizem não saber de memória ou sabê-lo apenas a partir de um comentário da Direção Geral, mas sem conhecimento aprofundado. Este dado vem, mais uma vez, corroborar elementos do modelo da Anarquia Organizada, que se caracteriza também por não resolver de uma só vez os problemas existentes, mas por resolvê-los conforme estes vão aparecendo.

Quadro 3 – Tipos de instrumentos de planejamento que a instituição possui, na visão dos gestores entrevistados

IES	Gestor	Resposta
A	1	“Não sei informar. Eu faço parte do Conselho Acadêmico, mas não tenho conhecimento. Só tomo conhecimento das decisões nas reuniões do Conselho.”
A	2	“Planejamento semestral. Não tem muita certeza, pois está ligado à área financeira.”
A	3	“Existe um planejamento orçamentário. Toma como base o histórico da própria faculdade. Está com três anos e pouco de existência. Tem as projeções de crescimento. Nosso planejamento é baseado no próprio histórico e tem dado certo.”
A	4	“Bom, a instituição é nova e então estamos tentando criar cada vez mais a cultura do planejamento. Para toda instituição que quer sobreviver a médio e longo prazo, sem planejamento não sobrevive, ainda mais no mercado competitivo que é hoje a instituição de ensino.”
A	5	“O que fizemos foi um planejamento estratégico. Planejamento orçamentário não saberia falar porque está afeto a outro departamento. O que se faz na parte acadêmica é o seguinte, cada coordenador faz o planejamento dele para o semestre seguinte, onde propõe viagens, eventos programações dos cursos e enviado para a Diretoria Acadêmica. O Diretor Acadêmico despacha com o Diretor Geral para ver o que vai ser aprovado ou não semestralmente.”
A	6	“Instrumento de planejamento eu não sei. O que existe são idéias e reuniões para que essas idéias sejam implantadas ou não e sempre em um nível de necessidade da área. O planejamento é muito pontual. O planejamento institucional ainda não se efetivou por causa disso, porque é sempre muito pontual. Em um momento a biblioteca, em outro apoio ao docente em outro. Temos tentado concatenar as coisas, mas é bem difícil.”
A	7	“O orçamentário não é nossa área. Na área orçamentária nós não entramos. Há um Diretor Financeiro que não costuma dar muito detalhe. Eles se preocupam com o planejamento estratégico.”
B	1	“Cada coordenação tem seu instrumento pessoal. Eu tenho meu instrumento de avaliação pessoal dos meus professores. A avaliação institucional é muito incipiente.”
B	2	“Isso é difícil de eu falar. Você precisa falar com a diretoria de projetos. Ela está desenvolvendo vários projetos mas se eu falar eu vou falar de forma incompleta.”
B	3	“Não sei informar”
B	4	“Na minha área os planejamentos de curto e médio prazo. São planejamentos que a gente precisa mudar no momento a níveis estruturais. Minha parte é mais administrativa e de instalações, então eu faço planejamento de curto e médio prazo.”
B	5	“Planejamento estratégico, que é a curto, médio e longo prazo e um planejamento orçamentário também.”
B	6	“Temos uma matriz de objetivos junto com a mantenedora. Então temos metas que devemos atingir a médio e longo prazo, não digo que é um plano estratégico, mas temos os projetos dos cursos e uma rotina que vem sendo implementada.”
B	7	“A médio prazo existe alguma coisa. Tem planejamento estratégico orçamentário. Quanto custa implantar um curso e que comportamento financeiro ele terá. Quanto gasta e quanto gera de receita. Depois conseguimos aferir o retorno.”
B	8	“Tirando o PDI não tem planejamento.”
C	2	“Não conheço os instrumentos de planejamento, porque como já disse antes já vem pronto da Direção Geral”

continua

C	3	“A gente sabe que existem alguns instrumentos porque a Direção Geral comenta, mas os coordenadores não têm acesso. A coordenação tem acesso ao que é pedagógico. Geralmente passam para as coordenações no final do ano um monte de informação, o que não adianta nada, porque ninguém vê. Planejamento financeiro e orçamentário a gente não toma nem conhecimento. Cada coordenador tenta ter o seu planejamento, mas é dele. Se tem ou não tem a IES também não sabe, é da coordenação.”
C	4	“Eu só posso falar pela coordenação, não pela direção, pois isso fica em nível de direção. Nós não temos acesso a isso daí. Em nível de coordenação não tem um instrumento formal, mas fazemos reuniões de planejamento e ela é feita duas vezes em cada semestre. Nessas reuniões a gente estabelece as metas, faz uma avaliação do andamento das coisas, na visão de, no máximo, mais um semestre.”
C	6	“Há planejamento nas atividades acadêmicas. A secretaria geral no início do semestre planeja as etapas da atividade acadêmica, matrícula, trancamento etc. No nosso curso nosso planejamento tem sido em função da grade e do projeto pedagógico em relação ao Núcleo de Prática, que vai demandar a contratação de mais professores.”
C	7	“Nossa, assim de cabeça eu nem lembro. Essa área não é com a gente. A nossa atuação é estritamente acadêmica.”

Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora

Os gestores entrevistados não fazem uso de instrumentos para planejar. A visão deles é a de que os poucos instrumentos de planejamento utilizados na IES estão sendo aperfeiçoados à sua realidade, conforme a gestão da IES atinge sua “maturidade”.

Os resultados apresentados neste item nos levam a concluir que as IES pesquisadas não possuem uma cultura de planejamento e que seus gestores não sabem utilizar adequadamente ferramentas de planejamento em suas atividades.

4 À GUIA DE CONCLUSÕES

Concluimos que não se pode definir e caracterizar os processos organizacionais das IES pesquisadas, tomando como referência um único modelo de gestão. Mesmo porque a pluralidade de práticas indica uma diversidade de nuances nos modelos de gestão nas IES pesquisadas. Os resultados da pesquisa, que estão longe de esgotar o tema desta investigação, orientaram-nos, no entanto, a caracterizar as práticas de gestão das IES pesquisadas em dois modelos de gestão predominantes: o Racional Burocrático e o Anárquico Organizado, como apresentamos anteriormente.

Constatamos que as IES pesquisadas não possuem cultura de planejamento, nem fazem uso de instrumentos adequados para tais finalidades. Pelo que pudemos observar na fala dos gestores, os instrumentos existentes são para atender às exigências do MEC, como, por exemplo, o PDI. Os gestores parecem não se preocupar com as possíveis contribuições que os instrumentos de gestão exigidos pelo MEC podem oferecer à gestão das Faculdades.

Em relação aos órgãos colegiados, ao contrário das inferências que o senso comum vem consagrando, sem base estatística para tal, entendemos, a partir da análise realizada neste trabalho, que estes órgãos são integrados na sua maioria por docentes. Mas, ainda assim, as decisões e deliberações dos órgãos privilegiam a perspectiva dos dirigentes. Na verdade, a gestão democrática, ou conceito equivalente, aparece por vezes nos Regimentos das IES privadas, mas não se verifica a sua tradução efetiva na prática gerencial das mesmas instituições. As decisões são quase sempre exclusivas dos mantenedores. Nas entrevistas com os gestores eles expressaram que, quando participam de algum órgão colegiado na sua IES, os assuntos são discutidos, via de

regra, a partir de uma decisão previamente estabelecida. No nosso entendimento essa estrutura hierárquica enrijece ainda mais a estrutura de gestão das IES.

5 REFERÊNCIAS

BOLÍVAR, Antonio. **Las escuelas como organizaciones que aprenden**. [s.l.], 2001. Disponível em: <http://www.gestiondelconocimiento.com/documentos2/abolivar/escu.htm>. Acesso em: 13 out. 2002.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. Aguiar (Org). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 147-176.

BRASIL. INEP. **Censo do Ensino Superior: 2001**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2002.

_____. **Censo do Ensino Superior: 2002**. Brasília, 2002a. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2003.

_____. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/cne>>. Acesso em: 10 jul. 2002.

DAGNINO, Renato; GOMES, Erasmo. **O processo decisório na Universidade pública brasileira: uma visão de análise de política**. Disponível em: < <http://www.campus-oei.org/salact/srdagnino4.htm> >. Acesso em: 15 jan. de 2004.

ESTEVÃO, Carlos. **Gestão estratégica nas escolas**. Portugal: Instituto de Inovação Educacional, 1999 (Cadernos de Organização e Gestão Curricular). Disponível em: <http://www.iie.min-edu.pt/edicoes/livros/ccoge> >. Acesso em 15 de jan de 2004.

_____. **Redescobrir a escola privada portuguesa como organização na fronteira da sua complexidade organizacional**. Braga: Lusografe, 1998.

FORMAÇÃO de recursos humanos para a gestão educativa na América Latina: informe do Fórum realizado no IIPE. Buenos Aires, Argentina, 11 e 12 novembro de 1998. Brasília: UNESCO, 2000. (Cadernos Unesco Brasil, Série Educação, v. 4).

FRANCO, Édson. **Funções do coordenador de curso**: como construir o coordenador ideal. Brasília: ABMES, 2002. (ABMES Cadernos, n. 8)

LIMA, Licínio C. **Construindo modelos de gestão escolar**. Portugal: Instituto de Inovação Educacional, 1999 (Cadernos de Organização e Gestão Curricular). Disponível em: <http://www.iie.min-edu.pt/edicoes/livros/ccoge> >. Acesso em 15 de jan de 2004.

_____. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

LÜCK, Heloisa. **A evolução da gestão educacional, a partir de mudança paradigmática**, 2000. Disponível em: <http://novaescola.abril.uol.com.br/gestao_escolar/gestao.doc> Acesso em: 23 abr.2002.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.